

IX. El papel de la sociedad civil y su relación con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en el ejercicio del derecho de acceso a la información

Jimena Dada y Rogelio Flores*

Resumen

Este capítulo se concentrará en la relación que se ha construido entre el IFAI y la sociedad civil, y en las acciones derivadas de dicha relación, aunque para ello, dedicaremos una parte del texto a las causas y los orígenes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como a las principales características de su contenido. Posteriormente describiremos parte de la experiencia obtenida en el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, así como las tareas y estrategias de difusión y promoción del derecho de acceso a la información que han resultado de este trabajo en conjunto.

La importancia de ahondar en esta relación radica en lo siguiente: creemos que durante varias décadas se generó una brecha ente el gobierno y los ciudadanos ajenos a las esferas convencionales de negociación política, el corporativismo o las clientelas. Esta situación, a la larga, incidió en que los sectores de la sociedad que se sentían excluidos se organizaran por sí mismos en aras de buscar espacios de interlocución con el poder gubernamental, así como mecanismos de incidencia. Lo anterior permitió apuntalar hacia una cultura de la participación ciudadana, la creación de instituciones “ciudadanizadas” y una mejor relación de la sociedad con el gobierno.

Discreción y discrecionalidad

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define *discreción* con las siguientes acepciones: “Sensatez para formar juicio y tacto para hablar u obrar”; “don de expresarse con agudeza, ingenio y oportunidad”, y finalmente como “reserva, prudencia, circunspección”. Lo anterior supone, en cualquiera de los casos, características no sólo positivas, sino deseables.

El término *discrecional*, por otro lado, se encuentra definido como “que se hace libre y prodencialmente. Se dice de la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas”. Consideramos que el origen de esta definición se basa en las características ya mencionadas de la *discreción*. En la medida que los gobernantes actúen con sensatez, oportunidad, prudencia y basadas en el bien común, sus decisiones que no están reglamentadas por las leyes pueden ser benéficas para los gobernados. Pero también pueden no serlo. El problema —en la práctica, en la realidad— deriva de que las decisiones del gobierno dependen precisamente de individuos con virtudes o defectos.

* Las opiniones vertidas por los autores son estrictamente personales y no reflejan el punto de vista del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sobre el tema que da título a este texto.

Uso político de la información

En nuestro país el nacimiento del Partido de Estado obedeció a la necesidad por contener las fuerzas en pugna y pactar con ellas, institucionalizando espacios de poder que derivaron en clientelas y en relaciones de conveniencia. Dicho de otra manera, la política interior del Estado mexicano se basó, en gran medida, en el uso del corporativismo y de prácticas clientelares. Lo anterior suponía beneficios para ambas partes, obtenidos por negociaciones políticas en las que no siempre mediaban los cauces establecidos en la ley (es decir, las prácticas discrecionales). Lo anterior por supuesto, en menoscabo de las instituciones.

En este contexto era preciso contener el flujo de fuerzas mediante una figura de gran liderazgo, la figura presidencial. Con lo anterior se establecía una administración pública vertical, en el mejor de los casos; pero en el peor, un ejercicio autoritario del poder.

Para la permanencia y legitimidad de un Estado con estas características resultó fundamental el uso de la discrecionalidad en sus acciones y discursos. Es decir, del uso de códigos orientados a administrar la información, considerando ésta como un bien, o mejor dicho, como un valor de uso político. La discrecionalidad, en ese sentido, representa una de las prácticas que permiten un ejercicio del poder vertical, así como un margen de maniobra ajeno a la rendición de cuentas y el escrutinio público.

De ahí la necesidad, para la clase política del Estado posrevolucionario,¹ de mantener la discrecionalidad dentro de sus prácticas. Y también de ahí la urgencia, para la ciudadanía, de su erradicación en favor de una democracia real. En la medida que la administración de la información pública se fundamentaba en normas no escritas, ni conocidas por los

ciudadanos, sobre la legitimidad de los actos de gobierno habría siempre un resabio de desconfianza.

Participación y sociedad organizada

Los ejemplos más ilustrativos al respecto, son los representados por el *movimiento estudiantil de 1968*, el desastre natural del sismo acontecido en 1985 y las elecciones presidenciales de 1988.

El primer caso ejemplifica una política caracterizada por un exacerbado presidencialismo y abuso de autoridad, donde el movimiento estudiantil no era un actor considerado como “legítimo” por el gobierno. Es decir, los estudiantes no pertenecían a la esfera de negociación política del Estado, sus corporaciones y clientelas. El segundo caso, si bien se origina por un terremoto, puso en evidencia la corrupción en esferas públicas y privadas, así como la incapacidad gubernamental ante una situación de emergencia, y una falta clara de rendición de cuentas. La capacidad de organización de los ciudadanos y las redes de solidaridad que emergieron en un contexto de necesidades colectivas, fueron más prontas y eficientes que la respuesta gubernamental. Ahora bien, con la escisión sufrida en el partido hegemónico, la opinión pública enfocó su atención en los comicios de 1988, donde la oposición política se fortaleció mediante la intervención de actores de la sociedad que generalmente pertenecían a los grupos ajenos a la participación política reconocida por el Estado.

Por ello la necesidad de que emergieran instituciones que modernizaran la concepción del Estado y su cultura política. En los tres ejemplos mencionados, la participación de la

¹ Al referirnos a Estado posrevolucionario, habamos del México previo a las reformas constitucionales del periodo comprendido entre 1977 y 1997, y la transición del año 2000.

sociedad organizada representó el extremo opuesto de las acciones y las políticas gubernamentales. Del mismo modo, la información pública —entendiendo esta última como la información generada en y desde el ejercicio público— cobró un valor de suma importancia ya que permitiría deslindar responsabilidades de los actos de gobierno.

No pretendemos profundizar en la historia política del país, ni en la semántica de los términos anteriores. Sin embargo nos pareció importante utilizar el concepto de la discrecionalidad como punto de partida, ya que la existencia de prácticas discrecionales en el ejercicio público, hacen innegable el derecho legítimo de la ciudadanía por informarse de la toma de decisiones y acciones del gobierno.

De este supuesto partimos para dirigir nuestro análisis al tema que da título a este texto: la relación entre la sociedad civil y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ya que ambos actores tiene un interés común: el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La modernización del Estado mexicano

Una de las reformas que permitieron se acrecentaran y se fortalecieron las áreas de participación política en nuestro país, fue la ampliación del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que data de 1977.

Con esta reforma se reconocería el derecho a la información.² En un primer momento, esta reforma constitucional sólo se interpretó como la garantía de la libertad de expresión, así como la oportunidad de los partidos políticos por fortalecer sus canales de comunicación con la ciudadanía y la obligación del Estado por defender dicha prerrogativa. Sin embargo, también implicaba el derecho de los ciudadanos

a recibir la información generada en y desde el ejercicio público, aunque este aspecto de la reforma no tenía reglamentación alguna.

Paralelamente a la reforma constitucional, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, también de 1977, permitió una composición más plural en las cámaras de representantes, así como un fortalecimiento del sistema de partidos. Esto incidió en los proyectos legislativos que se votarían desde entonces, amén de que derivaría en condiciones de competencia más equitativas, y eventualmente, en la promulgación de un código en la materia; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) donde se establecería la creación de un instituto autónomo a los poderes de gobierno, encargado de proteger el derecho al sufragio.

Con respecto al tema de los derechos humanos, en 1989 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más adelante, por decreto presidencial, se crearía la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH) en una primera etapa, como órgano desconcentrado de la SEGOB. Posteriormente, y mediante un nuevo decreto presidencial, como un órgano constitucionalmente autónomo.

La creación de la CNDH cobró importancia por ser el primer intento por fortalecer la protección de los derechos humanos mediante un organismo independiente a los partidos políticos y los poderes de gobierno.

² **Artículo 6º constitucional.**- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con la adición de la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, este artículo pasa a ser no sólo el garante del derecho a la libre expresión, sino de la prerrogativa de ser informado.

Como mencionamos anteriormente, uno de los momentos que influirían en la modernización del Estado mexicano fueron las elecciones presidenciales de 1988. Estas se caracterizaron por una importante escisión en el partido hegemónico que pondría en la agenda nacional la posibilidad de una transición por la vía electoral. La suma del grupo que renunciara al Partido Revolucionario Institucional (PRI), con un bloque opositor constituido por algunos partidos de oposición, constituyó el llamado Frente Democrático Nacional³ que tuvo en muchos de los grupos de ciudadanos organizados alrededor de la tragedia acontecida en 1985, una importante base social.

Desde su creación en 1990, al Instituto Federal Electoral se le confirieron diversas responsabilidades, entre ellas, la siguientes: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura cívica democrática.

Aunado a las responsabilidades referidas, que por sí mismas ofrecían una mayor certidumbre en el respeto al sufragio, así como a la autonomía de los poderes de gobierno, uno de los factores que fortalecieron la percepción y confianza del IFE ante la ciudadanía fue la constitución de su órgano de dirección, colegiado: el Consejo General.

Podríamos resumir lo descrito en los párrafos anteriores con la siguiente cita: “Entre 1977 y 1997 —apunta José Woldenberg— México vivió un cambio político de enorme magnitud. Pasó de un sistema de partido hegemónico a otro multipartidista y equilibrado; de elecciones sin competencia o altamente cuestionadas a auténticas elecciones; de un mundo de la representación monocolor a otro plural. Y todo ello sucedió de una manera institucional y pacífica y con una alta participación ciudadana.

“Esa transición desde el autoritarismo a la democracia fue reconocida mayoritariamente hasta que se produjo, en el año 2000, la alternancia en el Poder Ejecutivo. No obstante, *esa alternancia fue posible porque con anterioridad se habían construido las normas, las instituciones, el sistema de partidos y la correlación de fuerzas capaz de procesarla y propiciarla, es decir, porque antes se había desmontado el régimen autoritario y se había edificado uno democrático*”.⁴

Con la creación y puesta en marcha de estas instituciones se modernizó el Estado mexicano. La democracia mexicana, entonces, estuvo en condiciones de evolucionar y retomar el tema del derecho a la información. La reglamentación del artículo 6º constitucional.

La Ley de Transparencia

Ya hemos visto que en 1977 la reforma al artículo 6º constitucional garantizó el derecho a la información. Sin embargo era necesario reglamentar la disposición, ya que esta, “se trata de un mecanismo de transferencia y redistribución del poder que encuentra su justificación en las profundas transformaciones que ha sufrido la democracia en las últimas décadas”.⁵ La preocupación por hacerlo estuvo

³ La experiencia del Frente Democrático Nacional, la suma de corrientes ideológicas cercanas a los partidos políticos de corte de izquierda y de organizaciones de la sociedad civil, sentaron las bases del partido político que eventualmente sería el Partido de la Revolución Democrática.

⁴ Woldenberg, José. *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. Ediciones Cal y Arena, México 2006, página 11. Las cursivas son nuestras, consideramos este fragmento como uno de los argumentos más importantes al hablar de las condiciones que permitieron la promulgación de la LFTAIPG.

⁵ López-Ayllón, Sergio. *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. UNAM, México 2004, página 5.

latente desde entonces,⁶ pero comenzó a cristalizarse después de la transición política del año 2000.

El primer intento por elaborar la ley en la materia, se da en octubre del año 2000, como parte de los trabajos realizados por el equipo de transición. El entonces Presidente Electo, Vicente Fox, giró instrucciones a su equipo para que trabajaran en el documento. Meses más tarde, ya en funciones, el nuevo gobierno formó un grupo de trabajo intersecretarial para la elaboración de un proyecto de ley.⁷ Para el año siguiente, 2001, y como resultado de estos trabajos, se presentó un documento de trabajo cuya finalidad era constituir una iniciativa de ley, o bien un acuerdo presidencial en la materia.

En el ánimo de convertir esta propuesta en una iniciativa de ley se buscó contacto con el Poder Legislativo. El contacto no pudo ser más afortunado, ya que paralela a esta propuesta, el grupo parlamentario del PRD presentó una iniciativa de ley sobre el acceso a la información pública.⁸

De forma simultánea, un grupo de académicos y periodistas, reunidos en torno a un *Seminario sobre Derecho a la Información y Reforma Democrática*, celebrado en la ciudad de Oaxaca; recogieron no sólo sus conclusiones al respecto, sino también las de miembros la sociedad civil en general y de organizaciones de la sociedad civil. Cabe mencionar que a este grupo se les denominó como “Grupo Oaxaca”. Por otro lado, distintos gobiernos estatales presentaron sus propias iniciativas al respecto. Algunas incluso fueron votadas y promulgadas antes que la Ley Federal.

Como puede observarse, el tema de la transparencia y el derecho de acceso a la información se había insertado en la agenda de distintos actores de la vida política: el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo, medios

de comunicación, instituciones académicas, sociedad civil y gobiernos estatales.

Tras una serie de acuerdos y negociaciones, el proyecto original se enriqueció con las propuestas del PRD y el Grupo Oaxaca, así como de otra iniciativa del PRI.⁹ El resultado final se votó el 30 de abril de 2002, aprobándose por unanimidad y publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año. Su entrada en vigor data del 12 de junio de 2003.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) es el ordenamiento que reglamenta y garantiza el derecho de acceso a la información pública y para ello, parte de dos principios fundamentales: universalidad y publicidad.

⁶ El Proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 6º Constitucional, elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia de la República en 1981, y la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, presentada en el Congreso de la Unión en 1997 por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Para más detalle, consultar a López-Ayllón, Sergio, coord. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2004.

⁷ El grupo de trabajo se constituiría por las Secretarías de Gobernación, de la Contraloría (hoy Función Pública, y de Comunicaciones y Transportes, por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Para ahondar al respecto y conocer estos trabajos a detalle, nuevamente consideramos indispensable la fuente anterior, específicamente en el capítulo “La creación de la Ley de Acceso a la Información”, del mismo Sergio López-Ayllón.

⁸ Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión.

⁹ Ley de Datos Personales.

El principio de universalidad se refiere a que la ley protege el derecho de “toda persona”, no únicamente del “ciudadano”. En términos jurídicos, la precisión es de suma importancia, ya que la condición de “ciudadano” implica una serie de requisitos intrínsecos (nacionalidad, mayoría de edad, un modo honesto de vivir), no así el término de “persona”. Como lo señala en su artículo 40 “En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno”. Es decir, no se establecen condiciones para ejercer este derecho.

Ahora bien, el segundo principio apela a la publicidad (entendiendo ésta como la cualidad o estado de lo público) y se define con una idea muy sencilla: en la interpretación de la Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información. Al respecto hay solamente dos excepciones: la información confidencial y la reservada.

La primera excepción se refiere a los datos personales, definidos en el artículo 3 como “La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otras, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad” que obran en poder de las dependencias e instituciones del Estado y que por pertenecer al ámbito de lo privado, debe ser resguardada.

La segunda es aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas, como son las que comprometan la seguridad nacional; menoscaben la conducción de las negociaciones o relaciones internacionales; dañen la estabilidad

financiera del país; pongan en riesgo la vida de cualquier persona y causen perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes mientras no haya una resolución definitiva, entre otras. Consideramos importante señalar una característica importante de la Ley al respecto, no podrá invocarse el carácter reservado cuando se trate de violaciones graves a derechos humanos.

Para cumplir con la misión de garantizar el derecho de acceso a la información de toda persona así como la protección de sus datos personales, la Ley plantea los siguientes objetivos: Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información pública; garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Otras características de la Ley, que vale la pena enumerar, son las siguientes: no habrá límite temporal en la petición de documentos del pasado, y el acceso a la información pública sólo será posible a documentos existentes. El periodo máximo de reserva, para las excepciones al acceso, será de 12 años.

La Ley también estableció la creación de distintas figuras institucionales para llevar a cabo los procedimientos de acceso a la información pública: la Solicitud de información, la Unidad de Enlace, el Comité de Información, el Recurso de Revisión y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

La solicitud de información representa el primer eslabón del procedimiento de acceso a la información pública. Es el requerimiento de información pública de los solicitantes, que se

presentará a la segunda figura. La Unidad de Enlace es en términos generales la ventanilla de cada dependencia o entidad, encargada de recibir las solicitudes de información y gestionarlas.

El Comité de Información es el órgano, en cada dependencia, responsable de emitir las resoluciones negativas del acceso a la información. Cuando el solicitante no este conforme con la respuesta obtenida por parte de la dependencia, podrá invocar un Recurso de Revisión.

El Recurso de Revisión es el instrumento jurídico mediante el cual el solicitante puede controvertir una negativa o una respuesta insatisfactoria, y éste será presentado ante el IFAI. El Pleno del Instituto (integrado por cinco comisionados) será quien resuelva la inconformidad del solicitante. Y finalmente, el IFAI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF); una entidad no sectorizada que funciona con autonomía operativa y de decisión con la misión de garantizar el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos ante las dependencias de la APF.

El origen ciudadano —y académico, debe decirse— de los comisionados del IFAI, así como su órgano de dirección de carácter colegiado, fortalece la idea de un ejercicio ciudadano y horizontal del poder, propio de las instituciones modernas de las que hemos hablado anteriormente y que acortan las distancias entre gobierno y ciudadanos.

Trabajo del IFAI

El IFAI es el órgano encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.¹⁰ Para llevar a cabo

sus encomiendas, tiene distintas áreas de vinculación, divididas en tipo de instituciones y tipo de público.

Hacia el interior del Gobierno Federal, existe un área responsable de la vinculación con la Administración Pública Federal (APF), y otra con los llamados Otros Sujetos Obligados (OSO). La primera representa el campo de acción donde el IFAI tiene incidencia; la segunda, aquella área donde no hay autoridad del IFAI —los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionalmente autónomos—¹¹ pero sí obligación de acatar las disposiciones de la LFTAIPG. Así mismo otra área se encarga de instituir relaciones con gobiernos estatales y municipales, eventualmente establecidas en convenios de colaboración.

Hacia el exterior del gobierno otra área se vincula con la sociedad organizada. En este rubro se considera a la sociedad civil, las instituciones académicas y cualquier forma de organización ciudadana que desee conocer cómo ejercer su legítimo derecho de acceso a la información.

Ahora bien, para cumplir con uno de los mandatos legales de promoción y difusión de la cultura de la transparencia, el IFAI ha creado

¹⁰ Art. 33 de la LFTAIPG.

¹¹ Los denominados Otros Sujetos Obligados son los siguientes: Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Comisión Permanente, Auditoría Superior de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma Chapingo, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como el Tribunal Superior Agrario, y recientemente, el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, así como el Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática.

diversos programas y actividades para asesorar y orientar a los *particulares*, bajo esta denominación se entiende a aquellos ciudadanos que no están vinculados con ningún tipo de organización, por decirlo de alguna manera.

Uno de los productos de mayor interés —y de mayor alcance también— para la promoción y difusión de la cultura de la transparencia, es el programa editorial de publicaciones. En este programa existe una serie denominada “Cuadernos de Transparencia”.¹² Estos cuadernos son elaborados por especialistas en la materia y buscan no solo cumplir una tarea de divulgación; además, también tienen el objetivo de sentar una línea bibliográfica en la materia. Paralelas a esta serie, se han editado diversas publicaciones, algunas dirigidas a un público más especializado.

También se estableció un centro de llamadas gratuito para orientar a las personas; y paralelamente se ofrecen asesorías por teléfono, correo electrónico, correo postal y de manera personalizada. Como parte de las tareas de contacto y vinculación con la sociedad, se han desarrollado distintos tipos de talleres y cursos de capacitación.

La diversidad de públicos en todo el país, ha hecho que el Instituto trabaje en distintas líneas para la promoción del derecho de acceso a la información

Agenda del IFAI con la sociedad civil

Como hemos señalado anteriormente, la sociedad civil jugó un papel fundamental en la aprobación de la Ley Federal y, por supuesto, lo ha hecho también, a través de las organizaciones de la sociedad civil, en la promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Antes de continuar, conviene hacer una breve acotación. Al inicio de las funciones del IFAI, en las tareas de promoción y vinculación con la sociedad organizada, no era extraña una actitud de desconfianza en algunos integrantes de organizaciones civiles. Finalmente, el IFAI era percibido como parte del *mismo gobierno*. Es decir, como representante —y actuante— del ejercicio del poder que caracterizó a la APF y sus funcionarios durante las últimas décadas. Acostumbrados a la “cerrazón” del gobierno, no era creíble que de un día para otro esto cambiara y la información —ese valor de uso político— empezara a fluir del gobierno a la sociedad. No omitimos mencionar que esta desconfianza no se ha erradicado del todo.

Ahora bien, ¿qué se ha obtenido del trabajo realizado con la sociedad organizada? En primer lugar la relación se ha sentado en las bases del constante aprendizaje y el respeto, y en un segundo lugar, en la mutua colaboración. A riesgo de parecer un enunciado demagógico, o políticamente correcto, podemos afirmar que para el IFAI es de enorme importancia el apoyo obtenido del trabajo con organizaciones de la sociedad civil.

Siendo la estructura del IFAI pequeña, en comparación con el común denominador de las dependencias de la APF, el Instituto ha buscado la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil con el fin de promover el derecho de acceso a la información pública mediante las redes sociales establecidas por y entre las organizaciones, (mediante el efecto multiplicador intrínseco que ofrecen sus bases y sus actividades). Y del mismo modo, también se ha procurado fortalecer las herramientas

¹² Hasta el momento se han editado diez Cuadernos de Transparencia, estos, así como los materiales de divulgación del IFAI son de distribución gratuita. La colección de todas estas publicaciones, se encuentra en http://www.ifai.org.mx/cultura_t/publicaciones.htm.

metodológicas del Instituto mediante las experiencias compartidas en el trabajo mutuo.

Para diciembre del 2005, se había logrado capacitar a miembros de 597 organizaciones en 24 estados de la República. Ahora, a mediados del 2006, se continúa con un trabajo permanente en el mismo rubro. El programa de vinculación con la sociedad organizada es uno de los más importantes para el área de atención a la sociedad.

Tareas conjuntas

La principal tarea conjunta que se ha realizado con organizaciones de la sociedad civil es la de promover y difundir el conocimiento del derecho de acceso a la información pública. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han sido aliadas e impulsoras de la Ley Federal. En este sentido, ha sido posible trabajar conjuntamente hacia el logro de los mismos objetivos.

“El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad”¹³ es una publicación que se realizó con el objetivo de plasmar las primeras experiencias prácticas de la sociedad mexicana en el ejercicio de su derecho de acceso a la información. Participaron diversas organizaciones: Alianza Cívica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara; Iniciativa de Acceso México y Red Ciudadana.

De igual manera, el libro “Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas”, fue resultado de la suma de trabajos expuestos en el IV Seminario de Investigación sobre el Tercer Sector en México.

Gracias a la información obtenida en los trabajos de investigación que han realizado las organizaciones, y que después se han llevado a los medios de comunicación, gran parte de la

población ha conocido los beneficios del acceso a la información pública. Algunos ejemplos sonados son el caso de desvío de recursos a favor del Grupo Provida,¹⁴ al igual que el de graves irregularidades del Fondo de Desastres Naturales, ambos fueron posibles gracias al ejercicio de este derecho.

En un principio, las tareas conjuntas consistieron en capacitar a integrantes de organizaciones civiles en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Pero mientras esto se mantiene como una de las actividades permanentes del IFAI, han aparecido tareas más complejas. Por ejemplo, hoy día existen organizaciones expertas en solicitar información que han podido “armar casos”. De un objetivo o inquietud específicos, desarrollan una estrategia que les ha permitido conseguir la documentación suficiente como para lograr su meta, que puede ser desde conocer a detalle cómo funciona el Gobierno Federal en cierta área hasta denunciar el ejercicio deficiente de recursos o el desvío de los mismos.

La especialización y diversidad de temas que ocupan a las organizaciones —al igual que el gobierno—, ha hecho cada vez más compleja la asesoría que proporciona el IFAI. Las asesorías son de tal diversidad como el propio tamaño de la APF: 240 dependencias y entidades que realizan un sinfín de actividades.

Durante la vida del IFAI, no se ha interrumpido la difusión directa. Los talleres, las pláticas, las reuniones y demás actividades de contacto directo con la sociedad, que siempre llevan una parte de difusión del Instituto y de sus tareas no han finalizado (cabe mencionar que al inicio de sus actividades institucionales,

¹³ IFAI, 2004.

¹⁴ Parte de esa investigación esta consignada en el libro *El Derecho de Acceso a la Información en México: un diagnóstico de la sociedad*, ya mencionado en este capítulo.

se ofrecían pláticas en donde se explicaba el derecho de acceso a la información pública, aún cuando la Ley todavía no entraba en vigor. Lo anterior consistía en llevar la buena nueva a las personas para que *estuvieran listas* para ejercer su derecho a partir del 12 de junio del 2003).

En un principio muy poca gente sabía de la existencia y utilidad tanto de la Ley Federal como del IFAI. Por ello, el trabajo de vinculación con distintos sectores o grupos de la sociedad fue, en un principio, complicado. El conocimiento del Instituto y sus funciones, así como del contenido de la LFTAIPG y su utilidad práctica para el ciudadano, ha ido en aumento paulatinamente, y esto en gran parte se debe a la relación que mantiene el IFAI con la sociedad organizada.

El entender y hacer uso del derecho de acceso a la información pública, se ha vuelto parte de los temas de profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil. Es importante ver cómo cada día se amplía la necesidad de incorporar estas herramientas a sus tareas cotidianas. Un ejemplo es el Diplomado Nacional de Profesionalización, componente de la Convocatoria para la profesionalización y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, emitida por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Este diplomado ha tenido por segundo año un espacio para capacitar a integrantes de las OSC en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Además, cabe señalar que un importante aprendizaje del propio IFAI, ha sido gracias a la capacitación constante a los integrantes de las OSC.

La metodología de capacitación impartida por el Instituto también ha ido cambiando gradualmente, así como ampliándose. Era evidente que la utilidad personal y organizacional no era fácil de distinguir. Las personas lograban

entender el acceso a la información, pero el beneficio propio no estaba presente. Actualmente el IFAI utiliza distintas formas de capacitación, partiendo de ejemplos cercanos al público y brindando herramientas metodológicas que permiten concebir el acceso a la información como parte de un eslabón en las tareas propias de la organización y no como algo ajeno que deba incorporarse.

Tareas pendientes y nuevas estrategias

El contar con una Ley Federal que regula el acceso a la información, no garantiza que este derecho se ejerza con eficacia y con pleno apego a las disposiciones. La transparencia y el acceso a la información pública gubernamental necesitan de un cambio cultural a profundidad. Y este cambio sólo es posible con la participación ciudadana.

Nuestro país había funcionado, por muchos años, sin este tipo de mecanismos y sin una política de rendición de cuentas. Al principio de este texto analizamos las implicaciones de llevar a cabo prácticas discrecionales en el ejercicio público, lo que implica directamente que el gobernado no sea participe de lo que pasa y resulta en la toma de decisiones. Por lo tanto, la necesidad de iniciar un cambio drástico en la cultura política era indispensable, tanto en los servidores públicos, como en los ciudadanos.

Lo anterior hace necesario el mantener y fortalecer mecanismos de vinculación con temas específicos, para así incidir en la ciudadanía y que esta pueda entender la utilidad de la información para un caso que les preocupa o les afecta directamente. Dicho en otras palabras, para que el ciudadano se apropie del derecho de acceso a la información y se acostumbre a los beneficios que implica su ejercicio. Consideramos que para hacer posible este objetivo, el trabajo con la sociedad civil ha sido —y es— indispensable.

Aún existen importantes retos. Uno de ellos es lograr la descentralización del ejercicio del derecho, es decir, que las solicitudes de información no sean presentadas en su mayoría desde el Distrito Federal y el Estado de México, sino que provengan del resto del país. Junto a este reto, se encuentra también el del perfil de los solicitantes. Es fundamental que cualquier persona, sin importar a qué se dedique, entienda la utilidad de la información. Hasta el momento, los principales usuarios del derecho han sido académicos, medios de comunicación y empresarios.

El acceso a la información en el ámbito federal, estatal y municipal ha llevado a discutir la transparencia en otros grupos sociales, como lo son las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, los sindicatos, etc. En especial hacia todos aquellos que reciben recursos federales.

Las organizaciones aprenden rápidamente y el ejercicio del derecho de acceso a la información ha ido cambiando paulatinamente. Hoy podría decirse que incluso la relación de éstas con el IFAI también ha cambiado: se ha vuelto una herramienta que les permite defender a plenitud su derecho en un contexto de exigencia establecido en la ley.

A manera de conclusión, nos parece importante señalar que no podemos considerar que nuestro país cuente ya con una plena cultura de apertura y de rendición de cuentas. Las resistencias contra la Ley Federal no han dejado de hacerse presentes, como tampoco han dejado de existir los amparos ante las resoluciones del Pleno del Instituto. Por otro lado, el derecho de acceso a la información pública no se ha insertado totalmente en la agenda de la sociedad organizada. Es precisamente por ello que la relación y el trabajo compartido entre el IFAI y las organizaciones es de gran importancia. La ampliación en el número de personas que

conozcan, ejerzan y cuiden el derecho de acceso a la información pública es fundamental para evitar un retroceso democrático, donde las tomas de decisiones y acciones del gobierno no sean accesibles para la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Marco Legal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Bibliografía

Alianza Cívica, et al. *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2004.

López-Ayllón, Sergio. *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. UNAM, México 2004.

Monsivais, Alejandro, et al. *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2005.

Woldenberg, José, Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena, México 2000.

Woldenberg, José. *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. Ediciones Cal y Arena, México 2006.